

Боднарук Юрій Володимирович

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права, кандидат
юридичних наук, доцент*

НАДЗВИЧАЙНІ «ПРАВОТВОРЧО-ЮРИСДИКЦІЙНІ» ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Національний банк України (далі - НБУ) є особливим центральним органом державного управління. Він виконує ряд надзвичайно важливих функцій. Розглядаючи складну природу НБУ як центрального банку ряд авторів вказують на подвійність його функцій, з одного боку він діє як банк (банк банків, банк уряду), з іншого – як орган державного управління. Очевидно, що значна частина «управлінських» функцій НБУ лежить в площині правотворчості (банківське регулювання, валютне регулювання, встановлення правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна для банків, регулювання діяльності платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначення порядку і форм платежів, у тому числі між банками тощо), значна - лежить в площині реалізації права. Реалізація окремих функцій НБУ пов'язана з більш складними формами втілення права в життя – правозастосуванням (погодження статутів банків, ліцензування банківської діяльності та операцій тощо), в тому числі юрисдикційним.

Так, НБУ уповноважений застосовувати санкції адміністративного чи фінансового характеру (ст.66 Закону України «Про банки і банківську діяльність»). Повноваження НБУ стосовно притягнення порушників чи їх посадових осіб до адміністративної відповідальності встановлені ст. 234-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КпАП України). Національний банк України розглядає справи про адміністративні

правопорушення, пов'язані з порушенням порядку здійснення операцій з електронними грошима; порушенням банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України або здійсненням ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку; порушенням порядку припинення юридичної особи; порушенням законів України та нормативно-правових актів Національного банку України щодо здійснення нагляду (оверсайту) платіжних систем.

Статтею 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» НБУ уповноважений на застосування заходів впливу до порушників банківського законодавства та законодавства у сфері фінансового моніторингу. Вказані заходи впливу визначені цією ж статтею закону та не обмежуються лише фінансовими санкціями, серед них є обмеження та обтяження організаційного характеру (тимчасова заборона права голосу, тимчасове відсторонення посадової особи банку від посади), встановлення особливого режиму, що звужує економічну самостійність банку-порушника порівняно з іншими банками (зупинення виплати дивідендів; встановлення підвищених економічних нормативів; підвищення резервів; обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів здійснюваних банком операцій, у тому числі операцій із пов'язаними з банком особами тощо). Правова природа цих заходів складна і неоднозначна. Не всі з них є виключно заходами відповідальності чи стягнення, окремі заходи можна умовно розглядати як заходи запобігання, забезпечення чи припинення. В фінансово-правовій літературі останнім часом поширеним є поділ їх на «примусові» та «непримусові» [1].

Вказані заходи впливу незважаючи на їх скромну назву можуть бути доволі жорсткими. Так, для порівняння, ч.2 ст.53 КК України встановлює граничні межі штрафу як кримінального покарання (від 30 до 50000 нмдг), тобто до 850000 грн. Граничний розмір штрафу у сфері фінансового моніторингу може сягати 8 млн. грн, тобто перевищувати граничну межу

штрафу як кримінального покарання майже в 10 разів. Максимальний розмір окремих штрафів може сягати 1 відсотку суми зареєстрованого статутного капіталу банку, що в абсолютних цифрах може значно перевищувати й наведену суму. Крім того, рішення Національного банку України про заходи впливу у вигляді накладення штрафу є виконавчим документом та набирає законної сили з дати його прийняття, тобто не потребує попереднього судового контролю на відміну від рішень про застосування штрафних санкцій більшістю органів виконавчої влади.

Мабуть найсуворішим в рангу заходів відповідальності є відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку. Оцінити ступінь втрат (майнового і немайнового характеру), з якими можуть стикнутися не тільки власники банку, а й численні вкладники та інші клієнти у разі застосування цієї міри відповідальності вкрай важко.

Унікальність та надзвичайність правового статусу НБУ в досліджуваній банківсько-деліктній сфері характеризується тим, що правотворча та правореалізаційна компетенція з одних і тих самих питань поєднуються в одній особі. Вказане не вкладається у відомі принципи системи «стримувань і противаг», яка б мала забезпечувати взаємну підконтрольність різних гілок і центрів державної влади та запобігати концентрації влади в одній гілці чи в руках однієї особи [2].

Якщо розглядаючи справи про адміністративні правопорушення НБУ застосовує закон про адміністративну відповідальність (КпАП України), прийнятий парламентом України, то ні система банківських (та «фінмоніторингових») правопорушень, ні конкретні заходи відповідальності за кожне з таких правопорушень законом не встановлені, законодавчий орган в цьому питанні повністю «довірівся» Нацбанку. Система правопорушень в банківській сфері та сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та

фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та відповідні їм примусові заходи встановлені підзаконним актом – постановою Правління НБУ [3]. Щоб усвідомити абсурдність такого положення справ – можна спробувати уявити собі ситуацію, коли наприклад, система кримінальних злочинів встановлювалася би не Особливою частиною Кримінального кодексу України, який приймається та змінюється Верховною Радою України (як і має бути за ст.92 Конституції України), а підзаконним актом органу суду чи органу досудового розслідування. Чи якби центральний податковий орган затверджував систему податкових правопорушень та відповідні розміри штрафних санкцій чи пені своїм наказом замість Податкового кодексу України. Крім того, судячи зі змісту Положення про застосування заходів впливу, одні й ті самі порушення можуть бути підставою для застосування НБУ різних заходів впливу, що є суттєвим фактором, який дає широкий простір для суб'єктивного правозастосування та підвищує корупційні ризики діяльності осіб, уповноважених на їх застосування.

Загалом НБУ здійснює повний цикл юрисдикційного «супроводження» порушників банківського законодавства: в переважній мірі є автором банківських правил, встановлює систему банківських правопорушень та відповідні їм заходи впливу, встановлює процедуру застосування заходів впливу, здійснює банківський нагляд і, нарешті, застосовує заходи впливу. В Україні мабуть не має жодного державного органу, який би володів такою ж повнотою правотворчої та юрисдикційної влади одночасно.

Єдиним орієнтиром, встановленим законодавцем для НБУ, є критерій адекватності – застосування заходів впливу має бути адекватним вчиненому порушенню або рівню загрози. Очевидно, що такі надзвичайні повноваження є великою спокусою для зловживань. Показовими в цьому ракурсі є окремі спори банків, що відчували на собі, караючу міць центробанку. Усі три судові інстанції визнали протиправною та скасували постанову Правління Національного банку

України «Про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію ПАТ «Комерційний банк «Союз» [4]. Аналогічну одностайність проявили суди (перша, апеляційна та касаційна інстанції) при оскарженні рішень НБУ стосовно ПАТ «АКБ «Капітал», усі вони були прийняті на користь незаконно ліквідованого банку [5].

Такий стан речей видається неприпустимим в державі, яка проголошує себе правовою та демократичною. Вважаємо, що вся система банківських правопорушень, за які передбачається застосування НБУ штрафів та всіх інших заходів впливу, має бути визначена на рівні закону.

Список використаної літератури:

1. Чернадчук В. Д. Заходи впливу Національного банку України за порушення банківського законодавства: поняття та види / В. Д. Чернадчук // Держава та регіони. Сер. : Право. - 2014. - № 2. - С. 38-43. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drp_2014_2_9.pdf

2. Політологія: Навчальний посібник / М. П. Гетьманчук, В. К. Грищук, Я. Б. Турчин та ін.; За заг. ред. М. П. Гетьманчука. — К.: Знання, 2010. — 415 с. - Режим доступу: http://pidruchniki.com/18340719/politologiya/sistema_strimuvan_protivag

3. Положення про застосування Національним банком України заходів впливу: затверджено постановою Правління Національного банку України від 17 серпня 2012 р. №346 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 72. — Ст. 2906.

4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21.09.16 у справі № 826/4275/16. - Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61480922>

5. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 10.02.16 у справі №805/3464/15-а.- Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55870305>